社会矛盾纠纷化解的整体智治建构

毛佩瑾
（中共中央党校[国家行政学院]社会和生态文明教研部，北京 100091）

摘　要：维护国家安全和社会稳定是党和国家事业发展的根本保障。当前，社会矛盾呈现形态多样、冲突尖锐和错综复杂等特点，矛盾纠纷化解面临化解单一性与需求多样性、化解碎片化与需求整体化、化解滞后性与需求及时性、化解标准化与需求个性化之间的挑战。整体智治包含技术赋能、逆碎片化转型和以人民为中心的特征，能够促进社会矛盾化解实现治理转型，包括从人工排查转向智能识别、从被动响应转向主动预防与发现、从单一作战转向多元协同治理，高度契合了新时期社会矛盾纠纷化解的新需求和发展趋势。未来应当通过整体智治的方式来应对社会矛盾纠纷化解，具体可以从四个方面着力：制度层面建构，实现治理体系的统一协调；方法层面建构，实现治理手段的系统革新；模式层面建构，实现治理流程的深度优化；场景层面建构，实现治理业态的全面提升。

关键词：矛盾纠纷化解；整体智治；整体性治理；数智赋能
中图分类号：D 669.9　　**文献标识码**：A　　**文章编号**：1000-5919(2026)03-0165-11

2026 年 3 月，十四届全国人大四次会议通过《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》提出“完善正确处理新形势下人民内部矛盾机制，畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障通道，深入推动矛盾纠纷源头化解、多元化解、有序化解。”①当前，我国正处于改革发展关键期和经济社会重要转型期，社会矛盾包含多种风险，如何有效化解社会矛盾纠纷已成为当今风险社会治理中亟待解决的核心议题。中国社会正加速驶入数智化转型的关键路口，人工智能与数据、算力、平台深度融合，治理方式正从以信息整合、流程上线为特征的“数字治理”，迈向以模型参与、算法协同、智能决策为核心的“智能治理”。② 因此，通过数智化方式整体性化解社会矛盾既必要又紧迫。

一、社会矛盾的新情况与纠纷化解的新挑战

社会结构发生深刻转型、技术快速迭代升级，社会矛盾纠纷的表现形式、产生原因和传播路径均有较大变化。传统的社会治理模式和矛盾调处机制遇到了一系列新情况和新挑战，这是整体智治手段引入社会矛盾纠纷化解的现实基础。

（一）当前社会矛盾的新情况

我国社会矛盾面临许多前所未有的新情况，呈现出多元化、冲突性和复合性等新特征。

第一，矛盾形态多样。随着我国市场经济体制深化和社会结构深刻变革，矛盾纠纷的形态突破了传统的类型和范畴，发生系列变化。其一，矛盾纠纷主体从公民之间的一般性矛盾，扩展至公民与法人、公民与行政机关、企事业单位与行政机关之间的矛盾纠纷。其二，矛盾纠纷形态从群体内部矛盾转变为不

收稿日期：2025-08-11
作者简介：毛佩瑾，中共中央党校(国家行政学院)社会和生态文明教研部副教授。
① 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》，北京：人民出版社 2026 年版，第 146 页。
② 参见朱萌、龚为纲：《智能治理要从“数字可见”走向“智能可用”》，《中国社会科学报》2025 年 12 月 16 日第 8 版。

同利益群体之间的冲突,尤其在劳资双方、业主与开发商、城乡不同收入群体等新兴利益群体之间,因公共政策变迁导致的价值变化对特定身份群体的利益产生影响,从而引发矛盾。① 其三,矛盾纠纷内容从传统的邻里纠纷、征地拆迁、损害赔偿、劳务劳资等领域,延伸至民生权益保障、金融理财纠纷、生态环境保护、土地流转争议和行政不作为等新型社会矛盾。第二,矛盾冲突尖锐。随着新旧体制转换和利益格局重塑,各类社会矛盾从隐形累积向显性爆发转变的趋势愈加清晰,矛盾的尖锐性增强。在经济承压和社会焦虑蔓延的背景下,常规矛盾纠纷往往通过非常规形式表达。一些偶发事件甚至是小摩擦,都可能成为社会矛盾风险突发的“导火索”,而舆情发酵、现场情境、公众情绪和特殊事件等又会进一步加剧矛盾激化,从而引发“骨牌效应”,威胁社会稳定。如果这些矛盾得不到及时有效化解,极可能升级为后果更严重、影响范围更广的公共性冲突事件。② 第三,矛盾错综复杂。矛盾纠纷类型既包含传统领域,也涵盖数字权利等新型权益类型。矛盾发生场域突破了现实和虚拟的界限,转变为线上线下相互渗透,跨地域和跨领域的复合型矛盾纠纷逐渐增多。③

(二)社会矛盾纠纷化解的新挑战

矛盾纠纷化解受到数字经济发展、社会结构变迁、利益格局调整等多方面因素影响,既要突破传统治理模式的局限,也要应对现代治理难题的挑战。

第一,化解单一性与需求多样性之间的矛盾。当前社会矛盾化解主要依托调解、信访和司法三种方式,手段较为单一,难以兼顾不同类型群体的多样化需求。在矛盾纠纷调解过程中,公众不但要求在程序上实现纠纷终结,同时希望在实体权益救济、社会关系修复和矛盾源头预防等方面满足治理需求。④ 第二,化解碎片化与需求整体化之间的矛盾。各部门间缺乏常态化协同联动机制,导致矛盾化解服务的分散性。⑤ 具体表现为基层社会部门多、条块分割,很难形成有效合力,而群众对矛盾化解的期待是在一个平台上得到全方位解决。第三,化解滞后性与需求及时性之间的矛盾。当前在社会风险认知层面存在偏颇,重传统、轻新型风险,导致矛盾化解效率跟不上居民需求变化,对城市新型社会事件诸如社会报复、舆情变化、网络安全等风险关注度不足,现有调处方式很难及时化解。⑥ 第四,化解标准化与需求个性化之间的矛盾。矛盾纠纷化解的标准化是智能时代治理体系和治理能力现代化、规范化的必然要求。而矛盾化解需求的个性化则是指不同类型纠纷本身存在差异性,各主体有多样化诉求,在不同的情境下对化解需求也有差异,导致化解手段和化解诉求之间存在不能有效匹配的现实张力。

二、整体智治与新时期社会矛盾纠纷化解的耦合性

面对社会矛盾的新情况与纠纷化解的新挑战,学界提出运用整体性治理理念提升治理的协同性。⑦ 整体智治是在整体性治理的基础上,发挥数字赋能效应,推动治理主体之间的有效协调,实现精准、高效

① 参见常健、刘明秋:《群体性事件中的身份利益群体研究》,《行政管理改革》2020 年第 3 期,第 52 页。

② 参见汪伟全:《论构建新时代基层社会矛盾治理新格局》,《社会科学辑刊》2023 年第 4 期,第 100 页。

③ 参见汪燕:《把矛盾纠纷化解在基层 坚持和发展新时代“枫桥经验”》,《人民日报》2023 年 5 月 4 日第 9 版。

④ 参见游劝荣:《新时代矛盾纠纷实质性化解的理论与实践》,《法商研究》2025 年第 6 期,第 6 页。

⑤ 参见杨林、赵秋雁:《矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制研究——基于三种实践模式的分析》,《中国行政管理》2022 年第 6 期,第 139 页。

⑥ 参见廖勇、郭庆浪:《科学构建矛盾纠纷“大调解”智治体系——以浙江嘉兴的实践探索为例》,《国家治理》2024 年第 15 期,第 62 页。

⑦ 参见陈丽君、童雪明:《科层制、整体性治理与地方政府治理模式变革》,《政治学研究》2021 年第 1 期,第 90—103 页。

的公共治理。①

(一) 整体智治的理论内涵

在政府治理现代化和第四次工业革命的共同影响下,我国公共管理的理论形态和实践模式逐渐迈向整体性治理的高阶形式——整体性智治,即智慧化的整体性治理。② 整体智治理论是基于整体性治理理论衍生而出,是指运用智慧化手段整合不同治理主体的资源和能力,以实现协同治理,其显著特征包括三个方面。第一,治理方式是技术赋能,数字技术通过数据共享和流程再造等手段,为整体智治提供技术支持、提升治理效率。第二,治理过程是逆碎片化转型,整体智治运用技术手段打破不同部门之间的制度壁垒,防止治理碎片化,实现了治理过程的整合与协同。③ 第三,治理价值是以人民为中心,整体智治的核心价值导向从"以政府为中心"转变为"以人民为中心",立足于满足人民需求,提高公共服务的质量和效率。④ 整体智治融合了"整体治理"和"智慧治理",不是二者的简单叠加,而是深度交融的产物。一方面,"智慧治理"为"整体治理"提供技术支持,助推治理主体之间有效协调,促使多元主体相互协同,提高了协调效率和治理效能,借助先进技术手段为治理资源的精确配置与高效整合提供支持。另一方面,"整体治理"又为"智慧治理"把好方向,整体性治理强调提升治理有效性和创造公共价值,⑤为更好实现社会需求与智能治理的精准对接提供正确引导。整体智治模式是政府数字化转型的核心,是促进治理能力现代化的重要途径,也是推动新时代社会矛盾化解方式迭代更新的关键举措。因此,在"整体"和"智治"的统筹协调下,要努力提高社会矛盾处理的系统化和数字化水平,引领社会发展进入以数字赋能、多元参与、流程精简、制度优化为特征的矛盾调解和高效治理的新时代。⑥

(二) 整体智治在社会矛盾纠纷化解中的功能

用整体智治的方式推动实现系统、精准、高效和前瞻性等诸多治理目标,同时也推动社会矛盾纠纷化解实现三重转变。第一,整体智治推动矛盾发现从人工排查转为智能识别。以往政府主要依靠人工排查来发现矛盾,以有限的信息和经验粗略判断社会风险,因此传统的人工排查方式在范围小、规律明显、容易辨识的情形下尚可适用,但面对超大型城市复杂多变、彼此交织的社会矛盾纠纷时明显力不从心。更重要的是从治理成本和处置效率的角度出发,人工排查成本高,消耗大量行政资源,又因不能及时、准确地识别突发性社会矛盾风险,导致治理成效甚微。因此,整体智治在方法上进行了革新,即从人力密集型"经验治理"转向数据驱动型"智能治理"。⑦ 一是智能识别风险"苗头"。用全息感知技术探测风险点,实时反馈信息,为快速响应、科学决策提供支持。二是智能管理治理资源。以政务基础数据库、法院大数据平台和社区数据库等平台为基础,让街道、社区能第一时间掌握辖区内各群体基本情况,特别是特殊群体动态。三是智能感知、预测风险发生的最新动态与变化趋势。用风险感知技术精准定位关键矛盾风险点,再以数据挖掘、机器学习技术厘清矛盾风险的空间分布和群体特征,做到资源最优配置、及时响应。

---

① 参见詹国辉:《迈向整体智治:数字政府一体化的内在逻辑与实践进路》,《贵州师范大学学报(社会科学版)》2025 年第 6 期,第 98 页。

② 参见曾凡军、梁霞、黎雅婷:《整体性智治的现实困境与实现路径》,《中国行政管理》2021 年第 12 期,第 89 页。

③ 参见韦彬、陈永洲:《整体性智治:中国式现代化城市治理的新范式》,《江汉论坛》2023 年第 11 期,第 38 页。

④ 参见曾凡军、梁霞、黎雅婷:《整体性智治的现实困境与实现路径》,《中国行政管理》2021 年第 12 期,第 93 页。

⑤ 参见郁建兴、黄飚:《"整体智治":公共治理创新与信息技术革命互动融合》,《光明日报》2020 年 6 月 12 日第 11 版。

⑥ 参见张帆:《探索市域社会治理现代化的时代命题——基于社会矛盾化解范式转换的视角》,《城市问题》2023 年第 4 期,第 19 页。

⑦ 参见张成岗:《人工智能时代社会治理范式重构:理论逻辑及实践趋向》,《中共中央党校(国家行政学院)学报》2025 年第 5 期,第 33 页。

第二,整体智治推动矛盾处置从被动响应转向主动预防与发现。传统的社会矛盾化解往往滞后于问题的发生,相关部门多数在问题出现后才被动应对,难以适应当前社会矛盾日趋复杂多变的治理挑战。整体智治依托大数据和区块链等技术,不仅拓展了治理的应用场景,还能前瞻识别潜在风险、提前制定应对策略,使城市治理能够快速精准应对内外部环境变化带来的挑战。在整体智治的驱动下,持续优化全流程机制,实现了从监测预警到处理反馈的全链条管理,不断更新数据集以反映最新情况,保证新信息能够及时传送到数字虚拟空间,推动线上线下形成闭环联系。

第三,整体智治推动矛盾化解从单一作战变为多元协同治理。当前社会公共事务日趋复杂与社会管理模式功能局限之间存在张力,单一矛盾调处手段具有局限性,需要整合多元主体、综合施策。整体智治依靠数字化平台实现了多方协同联动。首先,打破部门间壁垒,集法律咨询、调解、诉讼等功能于一体,推动各方资源互通。其次,整体智治构建的数字平台为市场和社会力量有效参与提供渠道,形成了政府、市场、社会共同参与的开放式社会矛盾治理架构,让政社合作与政企协同的效能发挥最大公约数。最后,整体智治立足群众需求,提供个性化服务模式,从而提升社会矛盾的治理效能及群众满意度,体现了国家治理必须坚持以人民为中心的治理思想。①

(三) 社会矛盾纠纷化解整体智治的建构框架

用整体智治理论指导社会矛盾纠纷化解,能显著提升政府服务能力和国家治理效能。当前我国数字政府建设仍处于探索阶段,社会矛盾纠纷化解的数字化转型与整体性治理机制尚未深度融合,在供需匹配、制度规范、平台建设、多元联动等方面面临挑战,导致社会矛盾化解在规范性、协同性和有效性上有所不足,阻碍了社会矛盾化解机制的效能发挥。由此,必须建构社会矛盾纠纷化解的整体智治框架:一是制度层面建构,实现治理体系的统一协调;二是方法层面建构,实现治理手段的系统革新;三是模式层面建构,实现治理流程的深度优化;四是场景层面建构,实现治理业态的全面提升(见图 1)。

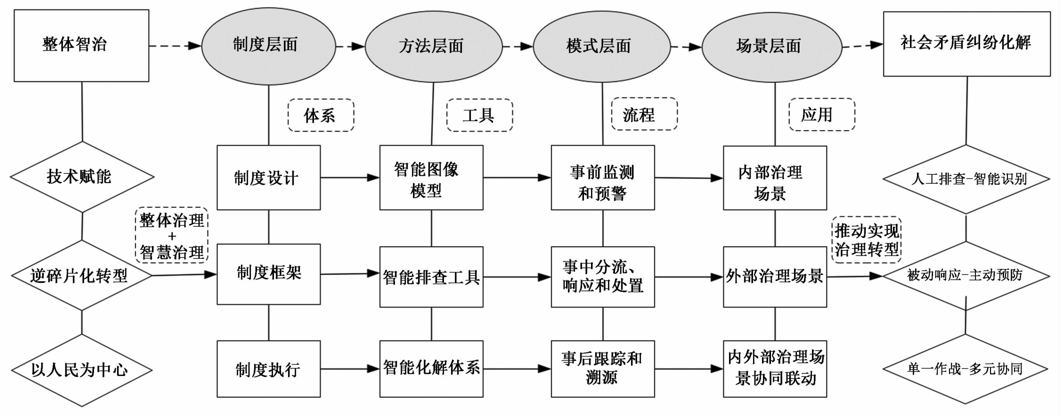

图 1 社会矛盾纠纷化解的整体智治建构框架

三、制度层面建构:治理体系的统一协调

整体智治赋能矛盾化解的制度层面构建,必须着力打造一个统一、高效和权责明确的现代化治理体系,在法治保障下将顶层设计的统筹协调和基层落实的灵活能动有机结合,为矛盾化解工作提供根本性和长期性的制度支撑。

(一) 当前社会矛盾纠纷化解制度层面存在的问题

现有的制度供给还不足以为矛盾化解提供充足的制度支持,体现在制度的依据、框架和执行等

① 参见张文显:《新时代中国社会治理的理论、制度和实践创新》,《法商研究》2020 年第 2 期,第 5 页。

方面。

第一,制度依据不够明确。关于社会矛盾纠纷化解,当前的立法层级偏低且分散。国家层面还未出台“多元纠纷解决法”,相关规则散见于行政复议法、行政诉讼法、民事诉讼法、人民调解法等单行法中,部门各依其法、各自为战,商事调解中的协调和衔接机制存在制度供给不足,不同解纷机制之间亦面临衔接不畅等问题。同时,现有的制度依据中,程序性规定还不完善,例如诉前调解、行政调解、行业调解的启动条件、流程标准等都不够明确。此外,效力规则需进一步明晰,当前效力确认不清楚,非诉解纷的结果强制力不足,等等。

第二,制度框架尚不健全。制度框架是保障国家各项活动平稳有序进行的重要基础,科学、合理的制度框架有助于维护社会秩序、激发社会活力、提高治理效能。当前,社会矛盾纠纷化解缺乏系统性顶层设计,各地在推进过程中缺少统一规范和指导。一方面,制度设计碎片化导致数据整合困难。部门之间信息壁垒问题凸显,难以整合与共享,造成治理主体对社会矛盾的整体感知力不足、应对响应不及时。另一方面,协同治理机制还不够健全。跨地区、跨部门和跨层级的协同治理面临困难,难以有效整合治理资源,制约了社会矛盾的整体化解效能。

第三,制度执行有效性不足。制度的生命在于执行,而当前既有制度还未得到完全有效落实,突出问题集中表现为三种形式。一是机械执行,执行主体重形式轻实效,生搬硬套制度规定,脱离矛盾实际情况和当事人需求,最终导致流程走完、矛盾未解。二是选择性执行,执行主体基于工作难度、利益考量、考核压力等因素,对制度条款区别化落实,积极推进易操作、低成本、无风险的工作,而对耗时长、难度大、需协同、担责任的核心工作消极应对,致使矛盾化解流程断链,问题难以得到实质解决。三是变通执行,这种情形既不同于机械执行的“只重条文没有实效”,也区别于选择性执行的“避重就轻挑拣落实”,而是指执行主体脱离制度核心要求和矛盾化解根本目标,对制度条款及执行流程随意调整、简化甚至违规变通,表面看起来灵活,实则突破制度底线,最终削弱了制度刚性,矛盾始终得不到有效化解。

(二)社会矛盾纠纷化解整体智治的制度层面建构

制度建构不仅为各类社会参与主体提供了行动指南,也给技术赋能和流程再造从源头上设立了运行框架。须从制度设计、制度框架和制度执行等方面着手推动矛盾化解整体智治制度体系的完善。

第一,加强完备的制度设计,构建统一规范的制度体系。一方面,推进综合性立法。制定“多元纠纷解决法”或“多元化纠纷解决机制促进法”,确立党委领导、政府主导、综治协调、司法保障的工作格局,并对职责分工、解纷体系、程序衔接、促进措施等核心内容作出具体规定。① 另一方面,细化配套法规制度。如适时修订《人民调解法》,完善诉调对接、访调对接和司法确认程序,扩大行政调解、行业调解协议的司法确认适用范围,有效打通各类解纷渠道的衔接堵点。与此同时,还须强化制度执行的法治保障。将多元解纷体系建设纳入地方立法与社会发展规划,通过明确各部门职责清单、完善协作机制、明晰考核标准等措施,确保各项制度落地见效。

第二,完善系统的制度框架,建立上下联动的矛盾纠纷制度体系。要处理好中央和地方在立法层面的权限划分,既要坚持国家法律制度的统一性,又要发挥地方立法的积极性。② 中央层面,要强化顶层设计和法治保障。中央政府应在深入剖析各地区具体情况的基础上,统筹制定社会矛盾化解的总体规划与路线图,明确指导原则,加快相关法律法规的出台和完善,细化数字化转型的具体执行规范,为社会矛盾化解的数字化赋能构筑坚实的法治根基和制度后盾。地方层面,应注重因地制宜和精准施策。地

① 参见廖永安、王聪:《我国多元化纠纷解决机制立法论纲——基于地方立法的观察与思考》,《法治现代化研究》2021 年第 4 期,第 1 页。

② 参见龙飞:《多元化纠纷解决机制立法的定位与路径思考——以四个地方条例的比较为视角》,《华东政法大学学报》2018 年第 3 期,第 110 页。

方必须结合社会矛盾的属性、当地经济社会发展情况等设计数字化转型实施方案,同时要符合中央政策导向。此处,还须在实践层面,推动技术融合与效能提升。融合数字技术与专业化、法治化调解力量。推动基层治理的方式方法创新,通过基层治理数字化推动法治建设现代化,①提高矛盾治理的整体效能。

第三,推动高效的制度执行,明确制度体系的权责划分与监督机制。其一,厘清执行过程中的各方权责。制定全流程权责清单,明确党委、政府、综治、司法、信访、行业主管部门及基层组织的必做事项、履职标准与禁止行为,对于交叉型、复合型矛盾,制定主责部门+协同部门的责任模式,防止出现职责空白。通过数据驱动机制促进部门重塑职责边界,在制度层面预留权责动态调适的空间。② 同步细化问责情形和标准,对制度执行不到位的行为视情节轻重给予处理,严重者依规依纪追究责任。其二,构建制度执行的刚性监督体系。建立全流程、无死角、动真碰硬的监督机制,聚焦执行过程中的挑拣、推诿、变通等问题,做到及时发现、严肃纠正,确保每项工作任务都有明确责任主体。其三,强化制度执行的正向激励。对制度执行规范、矛盾化解成效显著、群众满意度高的单位和个人,予以通报表扬、评优评先、物质奖励等激励,形成主动作为、积极履职的良好导向。

四、方法层面建构:治理手段的系统革新

治理体系的理念和原则,最终需通过具体、可操作的治理方法才能有效落地。在确立整体智治化解社会矛盾的价值取向和基本原则后,仍须推动治理方法和手段的系统性革新。

(一)当前社会矛盾纠纷化解方法层面存在的问题

数字智能时代,矛盾纠纷化解方法依托数据、算法、平台实现了效率提升与模式创新,但受制度规则不完善、技术适配不充分以及操作主体能力不足等多重因素影响,当前的治理手段还存在一些问题。

一是源头预警滞后。当前,矛盾纠纷排查主要依赖基层工作人员的个人经验和辖区熟悉度进行人工预判,缺乏标准化排查清单和智能化识别手段,这种传统方式易导致疏漏。同时,各部门矛盾纠纷数据分散存储、共享机制不畅,尚未形成统一的矛盾纠纷数据池,难以通过大数据分析挖掘矛盾演变规律、定位高发区域和类型,致使风险预警缺乏数据支撑。结果往往是矛盾爆发后才启动介入流程,未能在矛盾萌芽阶段进行及时有效化解。

二是手段适配不足。在数智时代背景下,矛盾纠纷化解需要政府部门、司法机关、社会组织、市场主体、社会公众、技术平台等多方力量共同参与。然而,当前各类治理主体仍存在定位模糊、功能重叠的问题。对于不同类型矛盾的化解方式存在同质化倾向,缺乏分层分类的差异化处置策略。例如,对于征地补偿、社保政策落实等政策性矛盾,多以解释劝导为主,但因政策制定部门之间未能形成联动机制,核心利益问题常难以触及。而对于金融纠纷、医疗事故纠纷等专业性矛盾,现有专业调解力量较薄弱,难以实现深层次的专业化调处。还有一些数字化治理工具存在“僵尸端”现象,操作流程复杂、功能碎片化,导致基层工作人员重复录入数据,治理工具兼容性差、使用率低。③

三是机制衔接不畅。人民调解、行政调解、行业调解、司法调解之间,以及调解与仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼、信访等途径之间的联动机制尚不健全。法院、公安、司法、信访、民政等部门虽已建立协作制度,但缺乏标准化、规范化的对接流程。在实践中导致部分纠纷出现多头受理或相互推诿的现象,不

① 参见胡铭、仇塍迪:《新时代“枫桥经验”的法治基因与治理创新》,《学习论坛》2022 年第 6 期,第 121—122 页。

② 参见刘兆鑫、赵蔚琳:《数字平台赋能新时代“枫桥经验”的治理机制——以 Z 市 J 区“一码解纷”为例》,《郑州大学学报(哲学社会科学版)》2025 年第 3 期,第 32 页。

③ 参见孙会岩、王玉莹:《制度逻辑:基层社会治理中数字形式主义问题的反思与超越》,《电子政务》2023 年第 2 期,第 109 页。

仅降低了矛盾纠纷化解的整体效率,也造成国家与社会人力、财力的资源浪费。

(二) 社会矛盾纠纷化解整体智治的方法层面建构

面对当前实践中存在的治理短板,须将数字化治理潜力转化为高效能治理能力,为实现预防在前、调解优先、运用法治、就地解决的现代化矛盾纠纷化解新格局提供方法论支撑。

第一,建立矛盾智能画像模型。运用人工智能技术对近年来发生的极端暴力事件进行智能化回溯分析,自动构建出包含高风险事项的社会关系网络、诉求演变轨迹、关键司法节点等多维度的立体画像,将海量社会矛盾纠纷数据转化为可用的治理资源。① 建立大数据平台,为社会组织和公众等提供参与社会治理的渠道,保障公民的知情权、参与权和监督权。② 依托该平台整合公安、法院、司法、信访、人社、住建、物业和社区等多部门数据,构建贯通省、市、县、乡、村五级的标准化矛盾数据中台,并规范数据录入字段。数据范围须涵盖矛盾类型、主体特征、场景属性、风险等级等。在此基础上,运用大数据关联分析和机器学习算法,实现矛盾纠纷的智能分类、精准标签和风险定级,为科学选择化解策略提供数据驱动的决策支持。

第二,推广矛盾智能排查工具。聚焦基层摸排核心场景,围绕人口信息、安全隐患、民生保障、矛盾纠纷等重点领域,打造集信息采集、智能识别、一键上报、分级处置于一体的移动智能工具,更好适配网格员移动办公需求。该工具内置智能校验和数据比对机制,可自动审核信息格式、标记异常数据。同时,对接市场监管、民政、公安等部门数据接口,预置基础数据池,减少重复录入造成的资源浪费和效率低下。为社区网格员、基层调解员配备移动智能终端,在排查过程中只需录入矛盾基础信息,即可自动同步至数据中台。系统通过实时算法分析,生成并推送初步处置建议,真正实现从排查、上报、分析到处置的全流程一体化闭环管理。

第三,建立矛盾智能化解体系。加强数据间流动共享,将政府部门、事业单位、公共企业和公民的各类数据有机整合,再将包括医疗、就业等不同领域的数据进行集成,构建数字体征体系。③ 推进智能化解纷体系建设,建立分层协同的工作机制。纵向上,基于矛盾画像结果精准匹配全品类化解方法,覆盖预防、调解、裁决、诉讼全链条。横向上,根据矛盾纠纷的类型和级别,明确矛盾化解的首选路径、配套措施和衔接方法,形成分级分类响应闭环。

五、模式层面建构: 治理流程的深度优化

整体智治强调技术层面革新,还驱动着社会矛盾纠纷化解实现系统性重塑。如何通过治理流程优化,推动矛盾纠纷化解实现从碎片化应对到系统化治理的转变,是亟待解决的深层次问题。

(一) 当前社会矛盾纠纷化解模式层面存在的问题

治理模式是统领全局的框架和逻辑,治理流程则是落地执行的步骤与路径。当前社会矛盾纠纷化解中,治理模式存在的问题主要表现为治理流程不够畅通,直接导致小事拖大、大事拖炸。

第一,矛盾纠纷化解的前端失序。源头排查是矛盾化解的第一道防线,现有流程存在被动化、碎片化、经验化等问题。"被动化"主要表现为工作模式以事后应对、被动处置为主,缺乏源头预防、前瞻部署的治理思维和举措。基层综治、司法和社区等力量还未形成主动下沉的常态化机制。部分地区将"矛盾化解率""信访量下降""万人成讼率"等作为核心考核指标,关注矛盾当下暂时平息,忽视了对矛

① 参见祁治国:《数智赋能矛盾纠纷高效精准预防》,《法治日报》2025 年 8 月 25 日第 4 版。

② 参见王振兴、韩伊静、李云新:《大数据背景下社会治理现代化: 解读、困境与路径》,《电子政务》2019 年第 4 期,第 92 页。

③ 参见陈水生:《城市治理数字化转型: 动因、内涵与路径》,《理论与改革》2022 年第 1 期,第 41—42 页。

盾发生深层次原因的系统性剖析。① “碎片化”集中体现为“九龙治水”的治理格局。以部门为中心的治理模式特征是等级制和专业化分工,在提高了行政效率的同时,也造成碎片化治理和推诿扯皮的问题。② 不同部门之间的信访数据、调解数据、诉讼数据、治安数据等存在信息壁垒,未能实现有效共享和业务协同。“经验化”则突出表现为纠纷化解工作过度依赖调解人员的个人经验和临场判断。缺乏统一、规范的标准流程和科学方法支撑,导致化解结果在公正性、稳定性和可复制性方面存在不足,影响矛盾治理整体效能的提升。

第二,矛盾纠纷化解的中端受阻。对家庭矛盾、邻里纠纷、商事纠纷、行政争议等不同类型的矛盾纠纷,缺乏清晰的界定标准,尤其对于交叉型、复合型纠纷,难以实现精准归类,尚未在化解机制中建立统一的分类规范。各类争议的分级标准还不明确,较难根据矛盾的紧迫性、复杂性、影响力和化解难度建立可操作的量化分级指引。许多地方未建立起智能分拣和精准派单机制,人工矛盾分类出现错分、漏分甚至乱分等情况。矛盾化解过程中现有行政体制造成了治理冗余,侵蚀了简约基层治理,致使投入多见效低的内卷现象出现。③

第三,矛盾纠纷化解的后端薄弱。许多矛盾化解工作以“协议达成”为终点,缺乏对当事人拒不履约的惩戒措施,难以真正实现“案结事了”,导致纠纷化解的实际效果大打折扣,也削弱了矛盾化解机制自身的权威性。此外,矛盾纠纷化解的后端尚未形成反馈优化的流程闭环,对于化解过程中出现的问题及当事人的意见,无法及时反馈到前端排查和中端分流环节,流程优化多凭经验、缺乏数据支撑,导致同类矛盾反复出现。

(二)社会矛盾纠纷化解整体智治的模式层面建构

重塑治理流程是整体智治的关键。须建立“受理—分流—调解—跟踪—反馈”的闭环处置机制,同时打造从信息收集到分类处置、再到督查考核的全链条线上运行体系,从而对矛盾化解全过程进行动态追踪和迅速响应,以此保障治理工作的精准与高效。

第一,构建事前矛盾风险智能监测和预警机制。社会矛盾化解要从被动响应转向主动预防,尤其在充满不确定性的治理环境下,需要运用智能化手段以风险识别为先导,通过模式创新提升治理的前瞻性和主动性。④ 一方面,对各类风险事件进行智能化分类。依托全量数据集成,建立社会矛盾风险监测指挥中心,将不同类型风险与地理信息模块相结合,形成可视化风险地图,并从区域、类型、频次等多个维度动态呈现矛盾分布情况和风险发展趋势。另一方面,建立诉求反馈和风险预警系统。运用大数据模型快速识别异常、发出预警,通过数据驱动实现治理效能提升。

第二,构建事中矛盾分流、分级响应和快速处置机制。在分流机制上,依据矛盾纠纷的复杂性、紧迫性和潜在社会影响,建立科学的分流标准和风险评估体系。针对响应策略,要对风险进行精准识别和动态定级,据此划分风险等级、采取差异化应对措施。在处置流程上,着力优化矛盾纠纷的处置程序,强化前端疏导,压缩非必要诉讼环节。提升矛盾化解的整体效率,还需加强不同治理机制之间的协同联动。目前各地在推动多元解纷机制的衔接联动方面进行了积极探索,为国家层面构建协同高效的矛盾纠纷预防化解体系奠定了重要基础。

第三,构建事后矛盾跟踪和溯源机制。矛盾化解过程中,需整合调解、行政复议、诉讼及信访等多维路径,并为每个受理事项配置独立编码,依托编码流转实现跨部门协同处置。各方主体可通过统一平台

---

① 参见于龙刚:《基层多元解纷机制的结构转型与模式分化》,《法学研究》2025 年第 3 期,第 19 页。

② 参见钱天国:《数字赋能全链集成创新:整体智治政府的建设路径》,《浙江学刊》2022 年第 3 期,第 39 页。

③ 参见陈辉:《“网格+调解”何以化解基层矛盾?——以南京市为例》,《行政论坛》2023 年第 3 期,第 62 页。

④ 参见王英、魏姝、吴少微:《“数据飞轮效应”:数字政府建设实现整体智治的内在机理》,《中国行政管理》2023 年第 6 期,第 66 页。

实时查询矛盾纠纷的处置环节、进度和处理结果,确保处置过程透明高效。构建覆盖各领域的矛盾纠纷多元化解链条,完善全流程业务闭环管理,优化从精准过滤、分类派单,到调后跟踪的工作程序,设置“派单交办、领导批办、预警催办、标签特办”等功能模块,①推动办理流程透明化,便于各方实时查询、跟踪和评价办理成效,提升矛盾纠纷化解的规范化水平。事后持续重点关注反馈不佳的案件,启动重办机制并实时动态追踪,确保矛盾调处全链条落实。采取线上督办单、提醒函等方式开展综合跟踪,并定期对诉求内容及相关人员进行全面回访,确保社会矛盾根本性化解,有效防止问题复发。

六、场景层面建构: 治理业态的全面提升

在依靠整体智治重构社会矛盾纠纷化解体系的过程中,场景层面的建构是实现治理能力现代化的关键实践场域。这不仅是技术工具和业务流程的深度适配,更强调治理主体间关系、资源调度模式以及权责运行逻辑的系统重塑。

(一) 当前社会矛盾纠纷化解场景层面存在的问题

技术赋能社会矛盾纠纷化解要依托具体场景方能见效,但当前实践往往脱离不同矛盾发生场景的实质特征、主体需求和基层实际,导致工作推进面临诸多挑战。

第一,诉求入口与场景错配问题凸显。矛盾纠纷多元化解面临明显碎片化困境。一方面忽视了纠纷化解机制应具备的阶段性、层次性、体系性和地方性特征,另一方面在实践中出现了各自为政、缺乏协同、重复设立、职能交叉、供需错位等结构性问题。② 诉求入口分散、场景适配不足正是这类问题的集中体现。从居民实际体验看,化解渠道和诉求场景脱节。在线下,村社调解室、镇街矛调中心、部门办事窗口各成体系,居民遇纠纷需多头问询,涉及物业、邻里、住建等跨领域矛盾时,更需辗转多个部门。在线上,12345 热线、政务小程序及各类部门投诉平台入口分散,操作流程繁杂,便利性有所欠缺。

第二,分级分类与场景适配不足。当前社会矛盾复杂多元,现有纠纷化解渠道大多依据类型化标准进行归口管理。然而,机械的类型化区分往往难以结合地域场景、人群特征、矛盾诱因等要素实现精准匹配,导致处置方式和实际化解需求之间关系紧张。例如,当新业态用工纠纷同时涉及社保争议,或租房纠纷叠加人身损害赔偿时,单一部门或特定领域的调解员因权限或能力所限在矛盾处置中常遇困难,从而导致矛盾进一步升级。

第三,主体协同存在场景错配现象。目前矛盾处置的主体在跨层级、跨地域和跨部门协同上与实际纠纷场景适配度不足。跨层级协同常因权责划分不清产生矛盾,基层认为管辖权和处置能力有限,主张矛盾上交,上级则要求属地化解,层级间处置定位与实际纠纷场景需求形成错位。跨地域协同面临信息共享和衔接障碍,如流动人口管理、跨区域商事纠纷等,因属地治理模式与跨域纠纷场景不适配,难以形成处置合力。跨部门协同则易出现职责边界模糊、响应迟滞等问题,涉及多部门的事项常因不是本单位核心职责被推诿拖延,部门协同不力导致与复合型纠纷场景适配不足。

第四,化解力量与场景不匹配。地域维度上,不同地区对特定调解力量有所需求,例如城市社区往往需要专业的房产纠纷调解员,农村地区则信赖熟知乡土规则的乡贤调解员。时段维度方面,餐饮、零售等行业劳资矛盾多爆发于节假日,新业态纠纷常集中于夜间或周末,但现有化解力量多按“朝九晚五”刚性排班,缺乏弹性化、场景化的配置机制,导致矛盾纠纷无法得到及时有效化解。

(二) 社会矛盾纠纷化解整体智治的场景层面建构

由于当前存在治理场景脱节和协同不畅的问题,未来的场景建构要致力于解决深层次矛盾,将整体

---

① 参见李梦兰、唐鸣:《信息技术赋能新时代“枫桥经验”: 实践样态、驱动逻辑与发展方向》,《江汉论坛》2025 年第 1 期,第 134 页。

② 参见张西恒:《走出碎片化: 多元纠纷化解一体化平台的构建》,《甘肃社会科学》2021 年第 6 期,第 163 页。

智治的理念转化为高效能治理实践,构建一个权责明晰、内外部场景联动的治理新格局。

一是搭建内部治理场景。内部治理场景的构建是矛盾纠纷化解的核心支撑,主要聚焦治理主体内部数据、流程、人员与考核的全要素智治,其核心架构为一个平台+四大支撑体系。一个平台即一体化矛盾纠纷智治中枢平台,作为内部治理的指挥中心,负责归集全量纠纷数据、整合处置流程、调度治理资源并督办处置任务。四大支撑体系既是矛盾化解闭环的收尾环节,也是推动矛盾化解工作提质增效、压实治理责任的核心抓手。其一是数据共享体系,打通不同部门的职权边界、数据壁垒,实现纠纷数据全量归集和有序流转,推动数字治理走向集中化、自动化、融合性和联动性,①建立健全管理体制“一盘棋”统筹、数据目录“一本账”管理、共享使用“一站式”服务、共享平台“一体化”运行的制度设计。其二是智能调度体系,依托人工智能赋能平安法治,完善智能联合指挥调度机制,②实现纠纷精准预警、矛盾智能分流、任务精准派单和资源动态调配。其三是闭环处置体系,建立标准化流程,将矛盾纠纷从线索发现到办结反馈、再到复盘优化的各环节,构建成首尾衔接、环环相扣的管理闭环。其四是考核评价体系,建立包含考核主体、评价对象、指标体系、考评方式、结果运用及闭环整改等维度的量化指标,实现对各部门、各基层单元处置工作的智能考评和动态监督。

二是构建外部治理场景。整体智治模式下,政府应适度分权,通过技术赋能促进权力双向流动,激发公众参与社会治理的积极性,构建多元主体协同化解矛盾的新格局。构建外部治理场景,同样需要“一平台四体系”支持。第一,要搭建一体化矛盾纠纷智治服务平台。它作为统一对外服务入口,为群众、企业和社会力量提供了诉求表达、在线调解等全流程线上服务,并与内部智治中枢进行数据实时互通。第二,要构建四大支撑体系,包括源头感知体系、线下受理体系、线上服务体系以及多元调解体系。

三是推动内外部治理场景协同联动。随着治理诉求愈发多元、治理场景逐渐网络化,建立多主体协同联动的治理体系成为发展必然。③ 内部和外部治理场景绝非彼此割裂,而是要依托数据、指令、资源、成效的双向流动及反馈实现深度融合。未来需着力推动相关制度建设,探索制定“矛盾纠纷化解整体智治工作规范”“内外部场景联动工作规范”“社会力量参与调解管理规范”等制度,明确各治理主体的权责边界、处置流程和协同机制,实现双场景运行制度化、规范化。双向赋权策略有效激发了多元主体参与活力,推动了治理格局的多元化发展。2025 年召开的推进社会治安综合治理中心规范化建设现场会强调,要推动以省为单位建设统一信息平台,统一数据和技术标准,逐步实现省内职能部门数据横向联通、纵向贯通,全量汇聚矛盾纠纷与社会治安数据,强化实战应用并保障数据安全。④ 未来应健全信息数据库建设的技术路径、协议模板和标准体系,完善数据录入、编码、分类、处理、交换、共享等环节规范,统一文本、表格、影像等格式,从技术上保障数据联通顺畅、信息共享无碍。

结　语

在整体智治的背景下,完善社会矛盾纠纷化解体系,关键在于运用数字化技术对传统化解流程进行系统性重构,建立覆盖预防、预警、调解、处置、反馈的全链条、闭环式智慧治理体系。在社会矛盾纠纷化解整体智治体系的建构过程中,必须坚持以党的领导为根本,发挥党组织把方向和聚资源的功能;以源

① 参见韩志明、马敏:《清晰与模糊的张力及其调适——以城市基层治理数字化转型为中心》,《学术研究》2022 年第 1 期,第 68 页。

② 参见黄乔:《1 个数字法治大脑+6 条跑道+N 个重大应用 重庆数字法治系统架构迭代升级 5.0 版》,《重庆日报》2024 年 11 月 19 日第 4 版。

③ 参见陈静、黄萃、苏竣:《数字技术赋能与协同治理网络:基于 J 市环境治理实践的分析》,《公共行政评论》2024 年第 4 期,第 56 页。

④ 参见姜佩杉:《努力实现人民群众化解矛盾纠纷“最多跑一地”——推进社会治安综合治理中心规范化建设现场会会议精神解读》,《人民法院报》2025 年 3 月 31 日第 2 版。

头治理为前提,推动矛盾风险早发现、早干预; 以多方共治为基础,整合政府、市场和社会多元治理力量并形成合力,尤其要发挥好人民群众的作用,发扬新时代“枫桥经验”; 以依法治理为保障,确保所有化解行为在法治轨道上运行; 以民生服务为导向,始终将解决群众急难愁盼作为出发点和落脚点。① 同时,要注意处理好四对关系: 一是技术赋能与人文关怀相统一,避免因技术理性而忽略了人文温度,使智慧治理始终具备社会关切; 二是数据驱动与专业判断相结合,既要发挥数据预警和画像的技术优势,又需重视调解员的经验智慧和情境化判断能力; 三是整体协同与基层自主相平衡,上级平台发挥统一调度指挥的功能,同时基层一线也要有必要的自主处置空间和灵活性; 四是效率提升与实质化解相契合,在追求提升处置流程效率的同时,不能以牺牲矛盾的彻底解决为代价。整体智治与社会矛盾化解有机耦合,要求既要充分发挥整体智治在协同联动、高效响应和精准施策方面的优势,又要保留好矛盾化解工作中不可或缺的人文温度、协商艺术与专业内核,从而真正实现社会矛盾纠纷的高效和实质性化解,为推进基层治理体系和治理能力现代化提供有力支撑。

The Construction of Holistic Intelligent Governance for Social Conflict and Dispute Resolution

Mao Peijin

(*Teaching and Research Department of Social and Ecological Civilization*, *Party School of the Central Committee of CPC* [*National Academy of Governance*], *Beijing* 100091, *China*)

Abstract: Maintaining national security and social stability is the fundamental guarantee for the development of the Party's and national undertakings. Currently, social contradictions in China exhibit such characteristics as diverse forms, acute confrontations and intricate complexity. The resolutions of these social conflicts and disputes are confronted with tensions and challenges related to the singularity of resolution versus the diversity of demands, the fragmentation of resolution versus the integration of demands, the hysteresis of resolution versus the timeliness of demands, and the standardization of resolution versus the personalization of demands. Holistic intelligent governance, characterized by technology empowerment, reverse-fragmented transformation and people-centeredness, can promote the resolution of social conflicts so as to realize governance transformation, including shifting from manual investigation to intelligent recognition, from passive response to active prevention and discovery, and from single combat to multi collaborative governance. This approach highly aligns with the new demands and development trends for social conflict and dispute resolution in the New Era. In the future, holistic intelligent governance should be adopted to resolute social conflicts and disputes. Specifically, we should make our efforts in the following four aspects: Construction should be carried out in the institutional aspect to achieve unified coordination of the governance system; Construction should be carried out in the methodological aspect to achieve systematic innovation in governance means; Construction should be carried out in the model aspect to achieve deep optimization in governance processes; And construction should be carried out in the scenario aspect to achieve comprehensive improvement in governance scenes.

Key words: conflict and dispute resolution; holistic intelligent governance; holistic governance; digital-intelligent empowerment

(责任编辑 郭昌盛)

① 参见尉建文:《以数字化赋能新时代“枫桥经验”》,《人民日报》2025 年 12 月 3 日第 9 版。